
Schutz globaler Lebens- grundlagen braucht konsequente Umsetzung der Agenda 2030

Empfehlungen für eine Global-Commons-Politik
auf Basis der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie

*Finaler Entwurf des Abschlussberichtes der
wpm2030-Arbeitsgruppe "Global Commons"*

Stand: 1. Dezember 2019



Zusammenfassung der zentralen Empfehlungen der AG Global Commons¹

Um effektivere Beiträge zum Schutz der globalen Funktionen natürlicher Umweltressourcen zu leisten, gibt die Wissenschaftsplattform folgende übergreifende Empfehlungen:

1. Politische Relevanz der Commons stärken und auf Grundlage eines gemeinsamen Verständnisses Zugänge für den Schutz globaler Funktionen von Naturgütern identifizieren, z.B. durch:



- a. Stärkung eines ressort- und sektorübergreifenden Austauschs und Lernprozesses zu Erfahrungen sowie zu Erfolgen und Misserfolgen in der Governance Globaler Commons und bezüglich des Umgangs mit gemeinsamen Risiken und Chancen, wie beispielsweise in Bezug auf mögliche Kippelemente im Erdsystem.
- b. Erarbeitung eines gemeinsamen wissenschaftsbasierten und politikrelevanten Commons-Verständnisses als Grundlage für geeignete Commons-Politiken, insbesondere im Rahmen der Agenda 2030.

2. Klare Ziele und einen handlungsleitenden Rahmen für die Erfassung und Bearbeitung der Global-Commons-Dimensionen auf regionaler und nationaler Ebene formulieren, z.B. durch:



- a. Eine politisch hochrangige Rezeption des Global Sustainable Development Report (GSDR) durch die Bundesregierung. Dabei sollte ein besonderes Augenmerk auf die Global Commons gelegt und ein neuer Prozess angestoßen werden, um die zentrale Rolle von Global Commons für die Agenda 2030 und die DNS deutlich stärker als bislang zu gewichten.

¹ **Mitglieder der Arbeitsgruppe „Global Commons“:**

Martin Visbeck (Co-Leitung der AG), Aletta Bonn (Co-Leitung der AG), Jörg Hacker, Alexander Müller, Jürgen Renn, Olaf Tschimpke

3. Multilaterale und nationale Strukturen für die Verankerung der Global-Commons-Governance (weiter-) entwickeln, z.B. durch:



- a. Nutzung bestehender Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung von Strukturen (auch) für die Umsetzung von Global-Commons-Politiken (z.B. UN Reformprozess oder Global Sustainable Development Report).
- b. Stärkung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie sowohl als Kohärenz-, als auch als Steuerungsinstrument, dafür sind Themen mit Commons-Bezug stärker unter einem Global Commons Framing zu adressieren, um bestehende Strukturen unter diesem Aspekt zu reflektieren und bei Bedarf Anpassungen anzustoßen.

4. Verstärktes Engagement und Ausgestaltung von multilateralen Prozessen zur Implementierung einer übergreifenden Commons-Agenda unter Einbindung relevanter Akteure, z.B. durch:



- a. Stärkung multilateraler Ansätze, welche etablierte Governance-Strukturen mit Global Commons Fragen verschränken (z.B. World Committee on Food Security oder die Partnership for Regional Ocean Governance – PROG).

5. Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Politik für die Global Commons stärken, z.B. durch:



- a. Nutzung bestehender wissenschaftlicher Ansätze für die Entwicklung globaler Ziele und Rahmen – die auch untereinander in Beziehung stehen – für die Global Commons.
- b. Entwicklung einer fokussierten integrativen Forschungsprogrammatik für die Global Commons – z.B. im Rahmen von FONA 4.

6. Neuartige Wege der Wissenschaftskommunikation identifizieren und nutzen, um gesellschaftliches Bewusstsein für globale Problemlagen von Naturgütern zu schärfen, z.B. durch:



- a. Erarbeitung einer wirkungsvollen Kommunikationsstrategie im Austausch mit Wissenschaft, Politik und Journalisten.
- b. Ausschreibung von Forschungsprojekten zu diesen Fragen, die Pilotprojekte umsetzen und daraus Empfehlungen für deren Upgrading ableiten.

Vorbemerkungen

Zusammenhang

Das vorliegende Papier ist eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Arbeitsgruppe Global Commons der Wissenschaftsplattform Nachhaltigkeit 2030 (WPN 2030) (Laufzeit Januar 2018 – Dezember 2019). Die Plattform wurde 2017 gegründet, um die Umsetzung der Agenda 2030 und ihrer Sustainable Development Goals (SDGs) sowie der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (DNS) wissenschaftlich zu begleiten. Im Rahmen der Arbeitsprozesse wurde die Nutzung und Governance sogenannter Global Commons als ein zentrales Thema von Nachhaltigkeitspolitik in, mit und durch Deutschland identifiziert. Kernziel der eingesetzten Arbeitsgruppe war es, aus einer sektorenübergreifenden Bestandsaufnahme der Governance zentraler Commons Handlungsempfehlungen abzuleiten, wie Deutschland zur Stärkung der globalen Nachhaltigkeitsarchitektur in diesem Bereich beitragen kann. Zu diesem Zweck fokussierte sich die Arbeitsgruppe auf die folgenden zentralen Umweltressourcen mit Bezug zur Agenda 2030: (i) Wälder, (ii) Böden/Biodiversität, (iii) Ozeane und (iv) Süßwasser. Zur Vertiefung dieser Bereiche wurden vier Hintergrundstudien in Auftrag gegeben, welche die globale Governance der jeweiligen Ressourcen und die Rolle Deutschlands analysieren.²

Global Commons

Die herausgearbeiteten Handlungsempfehlungen basieren auf dem **Verständnis von Global Commons** als die Funktionen von natürlichen Ressourcen der Erde, wie etwa die Funktionen von Atmosphäre, Ozeanen, Land und Wäldern. Sie stellen unsere natürlichen Lebensgrundlagen zur Verfügung und funktionieren innerhalb hochkomplexer Systeme über die von Menschen gemachten Grenzen sowie über nationale Zuständigkeiten und Gerichtsbarkeiten hinweg. Für den Erhalt und die nachhaltige Nutzung dieser Funktionen bedarf es daher einer weltweiten Zusammenarbeit. Der Ansatz des Multilateralismus ist somit eine entscheidende Voraussetzung für die Entwicklung und Nutzung eines **geeigneten Governance-Systems** für die Global Commons.³

Damit werden derzeitige Diskurse in der Nachhaltigkeitsforschung aufgegriffen, welche die Bedeutung sogenannter „New Global Commons in the Anthropocene“ hervorheben. Diese Diskurse verdeutlichen, dass die Stabilität und Resilienz des Erdsystems durch die fortschreitende Degradierung von Umweltressourcen auf globaler Skala zunehmend gefährdet werden und eine verstärkte Adressierung dieser Zusammenhänge geboten ist.⁴

² Hintergrundstudien. URL: <https://www.wpn2030.de/global-commons-hintergrundstudien/>. (Zugang: 15.10.2019).

³ Deleixhe (2018): Conclusion. Is the governance of the commons a model for a new global governance? In: Cogolati & Wouters (Hrg.): The Commons and a New Global Governance, S.322-334.

⁴ Nakicenovic, Rockström, Gaffney & Zimm (2016): Global Commons in the Anthropocene. World Development on a Stable and Resilient Planet. WP-16-019. Edited by International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA).; Vgl. auch das Commons Verständnis als Grundlage der Forschungsarbeiten des „Mercator Research

Diese Definition erfasst die Wechselbeziehungen zwischen menschlicher und natürlicher Sphäre, die Kopplung zwischen den natürlichen Prozessen und Zyklen der Erde und die Notwendigkeit, die menschliche Entwicklung mit der Verantwortung für die Umwelt in Einklang zu bringen.⁵

Governance

Das zugrundeliegende Verständnis von Governance-Systemen ist zu verstehen als eine Form des Regierens, welches in bestimmten Politikfeldern durch die Formulierung verbindlicher Rahmenbedingungen und Regelungen gesellschaftliche Interaktionen steuert und gemeinsam verhandelte Ziele unterschiedlicher Akteursgruppen anstrebt.⁶ Besonders die Interaktionen, deren Handlungszusammenhänge negative Effekte auf andere Akteure oder Ressourcen haben, sollen durch Governance-Systeme organisiert, koordiniert und dadurch reduziert werden.⁷ Entscheidungstragende Akteure innerhalb eines solchen Governance-Systems können sowohl staatlich als auch nicht-staatlich sein, wie etwa aus der Wirtschaft oder Zivilgesellschaft.⁸

Polyzentrischer Ansatz

Im aktuellen wissenschaftlichen Diskurs über Governance Systeme von natürlichen Ressourcen wird der hier zugrunde liegende Governance-Begriff um den Ansatz der Polyzentralität erweitert.⁹ Der Ansatz wird, aufgrund seiner institutionellen Eignung für die zusammenhängenden Systeme der Global Commons, dabei besonders positiv hervorgehoben.¹⁰ Das polyzentrische Governance-System beschreibt eine komplexe, dezentrale Form der Governance mit mehreren selbstverwaltenden Einheiten und Entscheidungszentren, die auf verschiedenen Ebenen (*subnational, national, regional und*

Institute on Global Commons and Climate Change“ (MCC). URL: <https://www.mcc-berlin.net/forschung.html>. (Zugang: 10.10.2019).

⁵ Ebd.

⁶ Beisheim (2013): Fit für Global Governance? Transnationale Interessengruppenaktivitäten als Demokratisierungspotential — am Beispiel Klimapolitik.; Young (2013): On Environmental Governance. Sustainability, Efficiency, and Equity. Paradigm Publishers, New York.; Brunnengräber & Randeria (2008): Multi-Level-Governance in der transnationalen Politik in: Brunnengräber, Burchardt & Görg (Hrg.): Mit mehr Ebenen zu mehr Gestaltung? Multi-Level-Governance in der transnationalen Sozial- und Umweltpolitik. Auflage 2008, S.19-40. URL: <https://doi.org/10.5771/9783845211329-19>. (Zugang: 10.10.2019)

⁷ Cogolati & Wouters (2018): Introduction. Democratic, institutional and legal implications of the commons for global governance. In: Cogolati & Wouters (Hrg.): The Commons and a New Global Governance, S.1-18. URL: <https://doi.org/10.4337/9781788118514.00008>. (Zugang: 10.10.2019)

⁸ Beisheim (2013): Fit für Global Governance?: Transnationale Interessengruppenaktivitäten als Demokratisierungspotential — am Beispiel Klimapolitik.; Shiroyama, Yarime, Matsuo, Schroeder, Scholz & Ulrich (2012): Governance for sustainability. Knowledge integration and multi-actor dimensions in risk management. In: Sustainability Science, Vol. 7, Suppl. 1, S.45-55. URL: <https://doi.org/10.1007/s11625-011-0155-z>. (Zugang: 10.10.2019)

⁹ Stephan & Blomquist (2019): Foundations for Understanding and Researching Polycentric Governance. In Thiel, Blomquist & Garrick (Hrg.): Governing Complexity. Analyzing and Applying Polycentricity, Cambridge Studies in Economics, Choice, and Society, S.19-110.

¹⁰ Lubell, Mewhirter, Berardo & Scholz (2019): The Origins of Conflict in Polycentric Governance Systems, Conference Paper for the Workshop on the Ostrom Workshop 6. URL: <http://hdl.handle.net/10535/10458>. (Zugang: 05.11.2019).

international) kooperieren, Konfliktlösung anstreben und eine kollektive Zielsetzung verwirklichen.¹¹ Eine polyzentrische Governance von Global Commons setzt – um zu funktionieren – darüber hinaus einen gewissen Grad an gemeinsamer Anpassung, Vertrauensbildung auf allen Ebenen sowie übergreifende Regelungen mit gleichzeitigem lokalem Handeln voraus, um voneinander lernen und gemeinsam nachhaltigen Wandel anstoßen zu können.¹²

Einleitung

“Human activity continues to erode the health of ecosystems on which all species depend. The loss of forests is slowing but continues at an alarming rate; one million plant and animal species are at risk of extinction according to a recent United Nations report, and an estimated 20 per cent of the Earth’s land area was degraded between 2000 and 2015 [...] Ocean acidity has increased by 26 % since pre-industrial times.”¹³

Hier werden Global Commons als Funktionen von natürlichen Ressourcen definiert, wie Atmosphäre, Ozean, Land und Wälder, welche eine weltweite Zusammenarbeit für ihre nachhaltige Nutzung und Bereitstellung benötigen.

Das globale Wirtschaftswachstum hat jedoch zu ihrer Übernutzung geführt: exzessive Waldrodungen, Insektensterben, Vermüllung der Meere, versauerte Böden. Das sind einige der derzeit augenscheinlichsten Symptome für ein möglicherweise existenzbedrohendes Problem, dessen Lösung insbesondere vom politischen und rechtlichen Umgang mit Global Commons abhängen wird. Trotz einer Vielzahl von internationalen und regionalen Abkommen zum Erhalt der Umwelt und deren Zusammenfassung in der Agenda 2030 riskiert die Menschheit mit ihrem derzeit vorherrschenden Lebensstil weiterhin, ihre eigene Lebensgrundlagen zu zerstören. Um dem hinreichend entgegenwirken zu können, muss die Weltgemeinschaft deutlich effektivere, inklusivere und kohärentere Formen globaler Kooperationen und Regelungen schaffen, die über nationale Zuständigkeiten und zwischenstaatliche Zusammenarbeit hinausreichen.

¹¹ Hamilton & Lubell (2019): Climate change adaptation, social capital, and the performance of polycentric governance institutions. In: Climatic Change, Vol. 152, Issue 3-4, S.307-326. URL: <https://doi.org/10.1007/s10584-019-02380-2>. (Zugang: 10.10.2019)

¹² Independent Group of Scientists appointed by the Secretary-General (2019): Global Sustainable Development Report. The Future is Now. Science for Achieving Sustainable Development, United Nations, New York.; Bixler, Jedd & Wyborn (2018): Polycentric governance and forest landscape restoration. Considering local needs, knowledge types and democratic principles. In: Mansourian & Parrotta (Hrg.): Forest Landscape Restoration. Integrated Approaches to Support Effective Implementation. S.176-197.

¹³ UN (2019): Sustainable Development Goals Report 2019, New York. URL: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019.pdf>. (Zugang 15.10.2019).

Unsere natürlichen Lebensgrundlagen, wie etwa Wälder, Böden, Meere und Frischwasser, sind hochkomplexe Systeme, die über menschengemachte Grenzen hinweg interagieren und funktionieren. Neben den natürlichen Gemeingütern lassen sich auch soziale Gemeingüter benennen: Dies sind bspw. öffentliche Güter, die Zugang bieten zu Gesundheitsversorgung, Bildung, sauberem Wasser, sanitären Anlagen, Energie oder Verkehrs- und Kommunikationsinfrastrukturen. Diese sozialen Gemeingüter werden im Folgenden allerdings nicht weiter explizit behandelt, einige der vorgeschlagenen Lösungen sind allerdings auch für diese Felder relevant.

Die Stabilität von Global Commons, wie etwa die Aufrechterhaltung wichtiger biogeochemischer Kreisläufe, hängt heute, im Anthropozän – also in dem Zeitalter, in dem Menschen zu einem der wichtigsten Einflussfaktoren auf biologische, geologische und atmosphärische Prozesse auf der Erde geworden sind – maßgeblich davon ab, wie Menschen diese Grundlagen nutzen, schützen und verwalten, also ob sie die Nutzung über ihre politischen, rechtlichen oder kulturelle Grenzen hinweg nachhaltig steuern können und werden. Es gibt drei Aspekte, die eine nachhaltige Verwaltung der Commons grundsätzlich erschweren:¹⁴

- Erstens: Global Commons befinden sich entweder außerhalb nationaler Gerichtsbarkeiten oder ihre Bewahrung und nachhaltige Nutzung steht im Widerspruch zu nationaler Souveränität und nationalen Bestimmungen. Ihre Nutzung kann verschiedene Ebenen politischer Regulierung unterschiedlich betreffen und erfordert zumindest regionale und oft weltweite Kooperation.
- Zweitens: Global Commons beeinflussen sich gegenseitig, was bedeutet, dass sich das Management eines Commons höchstwahrscheinlich auch auf die Nutzung anderer Commons auswirkt. Eine effektive politische Steuerung ist folglich eine komplexe, zeitaufwendige und ressourcenbindende Aufgabe.
- Drittens: Die Umsetzung von Maßnahmen zum politischen Management von Global Commons wird in erheblichem Maße mit bereits bestehenden Mustern der Ressourcennutzung, Hoheitsrechten und damit verbundenen etablierten Interessen kollidieren.

Die Wissenschaftsplattform Nachhaltigkeit 2030 – als eine zentrale wissenschaftliche Begleiterin deutscher Nachhaltigkeitspolitik – hat mit der Arbeitsgruppe „Global Commons“ (Leitung: Martin Visbeck und Aletta Bonn) diese Ausgangslage in den Fokus ihrer Arbeit gerückt. Damit knüpft die AG auch an aktuelle gesellschaftliche Debatten¹⁵ sowie

¹⁴ Vgl. Commons Verständnis als Grundlage der Forschungsarbeiten des „Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change“ (MCC). URL: <https://www.mcc-berlin.net/forschung.html>. (Zugang: 10.10.2019).

¹⁵ Chabason (2019): A protected status for the Amazon?. IDDRI, Blog Post. URL: <https://www.iddri.org/en/publications-and-events/blog-post/protected-status-amazon>. (Zugang: 15.10.2019).

wissenschaftliche und politische Prozesse an,¹⁶ die die multidimensionale Natur der Global Commons (einerseits lokal-regional-global, andererseits ökologisch-sozial/ethisch-wirtschaftlich) und mögliche Lösungsansätze in den Fokus rücken.¹⁷

Das vorliegende Papier setzt einen wissenschaftlichen Impuls für die Weiterentwicklung etablierter Politikfelder hinsichtlich einer Global-Commons-Politik. Diese Weiterentwicklung ist entscheidend, damit der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen fünf Jahre nach der Verabschiedung der Agenda 2030 konsequenter als bislang verankert und umgesetzt wird.

Der vorliegende Abschlussbericht führt die Notwendigkeit der Stärkung einer Global-Commons-Politik aus und gibt politische Empfehlungen, wie die Stärkung einer solchen Politik vorangetrieben werden kann. Dies geschieht schwerpunktmäßig im Rahmen der Agenda 2030 und der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. In ihnen sind die Prinzipien für eine stärkere Global-Commons-Politik bereits angelegt, Maßnahmen und Umsetzungsstrategien für politisches Handeln sind indes deutlich systematischer und konsequenter davon abzuleiten.

Gerade weil die Umsetzung einer Global-Commons-Politik nicht allein durch ein globales Regelwerk, etwa im Sinne globaler Umweltkonventionen erreicht werden kann, sondern auch und insbesondere durch eine Vielzahl von aufeinander abgestimmten Regelungen und Instrumenten, ist die Systematik der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie gefragt. Als übergreifende Strategie ist es ihre Aufgabe, die verschiedenen Fachpolitiken auf deren Beiträge zur Umsetzung der SDGs in, mit und durch Deutschland zu überprüfen und bei Bedarf Wege für politisches Nachsteuern aufzuzeigen. Das korrespondiert mit einem zentralen Befund des jüngst veröffentlichten Global Sustainable Development Report (GSDR), der die polyzentrische Governance der Global Commons unterstreicht, wozu die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie sowohl Kohärenz- als auch Steuerungsinstrument ist beziehungsweise sein sollte.

Das vorliegende Papier nimmt zunächst vier Ansatzpunkte für eine effektivere Global-Commons-Politik in den Blick (Ziele, Strukturen, Prozesse, Wissenschaft-Politik). Diese sollten von allen relevanten Fachpolitiken einzeln und insbesondere in Zusammenarbeit und voneinander lernend genutzt werden, um die Global Commons zu stärken. Für diese Ansatzpunkte spricht die Wissenschaftsplattform Nachhaltigkeit 2030 Empfehlungen aus:

¹⁶ U.a. IPCC Reports. URL: <https://www.ipcc.ch/reports/>. (Zugang: 15.10.2019).; IPBES (2018): The IPBES assessment report on land degradation and restoration. Montanarella, Scholes & Brainich (Hrg.). Secretariat of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, Bonn, Germany.; International Council for Science (2017): A Guide to SDG Interactions: from Science to Implementation. International Council for Science, Paris. URL: http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers17-10/010070607.pdf. (Zugang: 15.10.2019).

¹⁷ Independent Group of Scientists appointed by the Secretary-General (2019): Global Sustainable Development Report. The Future is Now. Science for Achieving Sustainable Development, United Nations, New York.

zum einen übergreifende, zum anderen vertiefende für vier Commons-relevante Umweltressourcen, zu denen die Arbeitsgruppe Hintergrundstudien¹⁸ veranlasst hat:

- Süßwasser
- Wald
- Land (Fokus: Böden)
- Meer

Maßgeblich für die AG-Arbeit waren zudem ein breiter interdisziplinärer Austausch mit der Wissenschaft sowie ein transdisziplinärer Austausch mit Politik und Zivilgesellschaft in mehreren Schritten. Einblicke zu den Arbeitsschritten gibt es hier: <https://www.wpn2030.de/themen/nachhaltige-nutzung-von-global-commons/>.

I. Global Commons und Global-Commons-Politik

Die Arbeitsgruppe definiert Global Commons, wie in der aktuellen wissenschaftlichen Diskussion vorgebracht, als diejenigen grenzüberschreitenden Dimensionen und Funktionen von Umweltressourcen, die zur Stabilisierung und Widerstandsfähigkeit des gesamten Erdsystems beitragen.¹⁹ Dieser Global-Commons-Ansatz befasst sich nicht nur mit der Bedeutung von Global Commons für die Menschen, etwa als ihre Lebensgrundlagen. Dieser Ansatz postuliert auch, dass die Menschen im Zeitalter des Anthropozäns eine *gemeinsame* Verantwortung für diese gemeinsamen Lebensgrundlagen tragen. Die im Konzept der Planetaren Grenzen beschriebenen ökologischen Grenzen des Erdsystems, deren Überschreitung die Stabilität des Ökosystems und die Lebensgrundlagen der Menschheit gefährdet,²⁰ bilden einen weiteren Referenzpunkt für die Ableitung und Notwendigkeit einer Global-Commons-Politik.

Die vorliegende Arbeit wählt damit einen explizit breiten Einstiegspunkt für die Analyse der Governance Landschaft innerhalb der gewählten globalen Umweltressourcen.²¹ Die Verregelung der Global Commons Funktionen wird also nicht nur anhand klassischer völkerrechtlicher Prinzipien, wie etwa dem Prinzip des „Access and Benefit Sharing“ oder dem rechtspolitischen Begriff des „common heritage of mankind“, untersucht. Vielmehr wird die gesamte Commons relevante Governance-Landschaft in die Analyse einbezogen, und

¹⁸ Hintergrundstudien. URL: <https://www.wpn2030.de/global-commons-hintergrundstudien/>. (Zugang: 15.10.2019).

¹⁹ Nakicenovic, Rockström, Gaffney & Zimm (2016): Global Commons in the Anthropocene. World Development on a Stable and Resilient Planet. WP-16-019. Edited by International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA).; Vgl. auch das Commons Verständnis als Grundlage der Forschungsarbeiten des „Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change“ (MCC). URL: <https://www.mcc-berlin.net/forschung.html>. (Zugang: 10.10.2019).

²⁰ Steffen, W. et al. (2015): Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. Science, Vol. 347, Issue 6223.

²¹ Hintergrundstudien. URL: <https://www.wpn2030.de/global-commons-hintergrundstudien/>. (Zugang: 15.10.2019).

begutachtet, inwieweit die Commons Funktionen im Rahmen der existierenden Mechanismen adressiert und geschützt werden.

Eine von einem polyzentrischen Ansatz (vgl. Vorbemerkungen) ausgehende Global-Commons-Politik bedeutet demnach, dass die Staaten der Welt:

- die Stabilität und den Erhalt von Ökosystemen als gemeinsames Ziel formulieren und entsprechend handeln²²
- Unterschiedliche Beiträge für die Erreichung des Ziels untereinander gerecht aushandeln
- ihre Maßnahmen zur Zielerreichung aufeinander abstimmen und bei Bedarf fortlaufend nachjustieren
- effektive und auf die Aktionsfelder abgestimmte Indikatoren zur Bemessung von Maßnahmen und deren Wirkung hinzuziehen

1. Global-Commons-Politik in der Agenda 2030 und der Deutschen Nachhaltigkeitspolitik: Chancen und Herausforderungen

Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie legt wichtige Grundsteine für die Stärkung einer Global-Commons-Politik. In ihr werden etwa der Bezug auf die Einhaltung der planetaren Grenzen im Anthropozän als eine äußere Beschränkung und Leitplanke für politische Entscheidungen formuliert.²³ Zudem benennt sie eine Kultur der Nachhaltigkeit, der globalen Zusammenarbeit und der gemeinsamen Verantwortung als handlungsleitende Grundprinzipien für die Umsetzung der Strategie.²⁴ In der Aktualisierung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie werden diese Punkte anhand der Weiterentwicklung der Managementregeln zu „Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung“ nochmals verstärkt und auf natürliche Lebensgrundlagen bezogen.²⁵

Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie geht noch einen wesentlichen Schritt weiter. Sie formuliert substantielle Beiträge zur Erreichung der SDGs a) in Deutschland, b) mit Deutschland (in Zusammenarbeit mit der internationalen Gemeinschaft) und c) durch Deutschland (mit globaler Wirkung). Damit macht die Bundesregierung deutlich, in „Vorleistung“ für eine nachhaltige Entwicklung weltweit treten zu wollen. Sie greift damit das Prinzip der „common but differentiated responsibility“ konstruktiv auf, das bereits seit

²² Vgl. United Nations Conference on Environment and Development (1992): The Rio Declaration on Environment and Development. Principle 7. URL: http://www.unesco.org/education/pdf/RIO_E.PDF, (Zugang: 27.11.2019).

²³ Bundesregierung (2018): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Aktualisierung 2018. S.59.

²⁴ Bundesregierung (2016): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2016. S.18.

²⁵ Bundesregierung (2018): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Aktualisierung 2018. S.50 ff.

der Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung²⁶ von 1992 als globales Leitmotiv auch für den Diskurs zu den Global-Commons²⁷ gilt, bislang aber von vielen Mitgliedsstaaten eher als Untermauerung einer „Blockadehaltung“ benutzt wurde, als dass dieses Prinzip als Treiber für eine progressive globale Nachhaltigkeitspolitik („race to the top“) fungierte. Aus dieser Negativspirale des Nicht-, bzw. Fehl-Handelns, vor allem auch für die Global Commons ausbrechen zu wollen und letztlich dem universellen Charakter der SDGs zu entsprechen, ist eine der großen Weiterentwicklungen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie von 2016.

Indes: Auch in der bestehenden Version der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie sind Maßnahmen und insbesondere Indikatoren bislang nur schemenhaft von einem Commons-Verständnis abgeleitet. Die Maßnahmen berücksichtigen etwa nur unzureichend internationale Wechselwirkungen.

Beispiel internationale Waldpolitik: Maßnahmen für den Schutz der globalen Ressourcen der Wälder sind zwar vorhanden, gleichzeitig aber haben einige internationale Handelsabkommen auf Wälder in Partnerländern enorm schädliche Auswirkungen,²⁸ die von den in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie festgeschriebenen Maßnahmen noch faktisch unberührt bleiben.

Viele der sogenannten Off-Track-Indikatoren in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, bei denen die Umsetzungsfortschritte stagnieren oder gravierend von den gesteckten Zielen abweichen, sind in Bezug auf die natürlichen Ressourcen Grundlagen angesiedelt. Dies ist ein Beleg für die mangelnde Effektivität von Global-Commons-Politik auch seitens Deutschlands.²⁹

²⁶ UN (1992): Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3–14 June 1992, Vol. I, Resolutions Adopted by the Conference (United Nations publication, Sales No. E.93.I.8 und Korrigendum), Resolution 1, Anlage I. URL: <http://www.un.org/Depts/german/conf/agenda21/rio.pdf>. (Zugang: 15.10.2019).

²⁷ U.a. Kaul (2017); Agrawal (2014); Helfrich et al. (2014); Rehling & Löhr (2014); Winterfeld et al. (2012); Berge & van Laerhoven (2011); Boyle (2008); Buck (1998); Ostrom (z.B. 1990).

²⁸ Pokorny, Sotirov, Kleinschmit & Kanowski (2019): Forests as a Global Commons. International governance and the role of Germany. Background report to the Science Platform Sustainability 2030. Freiburg, S.39.

²⁹ Sachverständigenrat für Umweltfragen (2018): Umweltziele der Nachhaltigkeitsstrategie drohen weitgehend verfehlt zu werden. Berlin. URL: https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2016_2020/2018_06_Umweltziele_Nachhaltigkeitssstrategie.html. (Zugang 15.10.2019).

2. Ansatzpunkte für die Stärkung einer Global-Commons-Politik

Sechs Ansatzpunkte sollten verstärkt in den Blick genommen werden, um effektivere Beiträge zum Schutz natürlicher Umweltressourcen zu leisten:

1. Politische Relevanz der Commons stärken und auf Grundlage eines **gemeinsamen Verständnisses** Zugänge für den Schutz globaler Funktionen von Naturgütern identifizieren ○
2. Klare **Ziele** und einen handlungsleitenden Rahmen für die Erfassung und Bearbeitung der Global-Commons-Dimensionen auf regionaler und nationaler Ebene formulieren.

3. Multilaterale und nationale **Strukturen** für die Verankerung der Global-Commons-Governance (weiter-) entwickeln ❖
4. Verstärktes Engagement und Ausgestaltung von multilateralen **Prozessen** zur Implementierung einer übergreifenden Commons-Agenda unter Einbindung relevanter Akteure ↻
5. Schnittstelle zwischen **Wissenschaft** und Politik für die Global Commons stärken ✕
6. Neuartige Wege der **Wissenschaftskommunikation** identifizieren und nutzen, um gesellschaftliches Bewusstsein für die Bedeutung von Naturgütern zu schärfen ⇔

Im Folgenden wird die Relevanz der Ansatzpunkte kurz ausgeführt und übergreifende Herausforderungen dazu ausgesprochen.

Ansatzpunkt 1: Politische Relevanz der Commons stärken und auf Grundlage eines gemeinsamen Verständnisses Zugänge für den Schutz globaler Funktionen von Naturgütern identifizieren
--



Grundlegende Voraussetzung für einen besseren Schutz der Global Commons ist die Etablierung eines gemeinsamen Verständnisses über die ökonomische und gesellschaftliche Relevanz von Global Commons und die daraus abzuleitenden Aktivitäten zu deren Schutz und nachhaltigem Nutzen. Prominentes Beispiel der Gegenwart für ein starkes Commons Framing sind die vereinbarten Ziele globaler Klimapolitik. Hier haben die Staaten der Welt zuletzt durch das Pariser Klimaabkommen 2015 als gemeinsames Ziel formuliert, zur Stabilisierung der Erdatmosphäre die Klimaerwärmung deutlich unter 2 Grad zu halten und Anstrengungen zu unternehmen, um den Temperaturanstieg möglichst auf 1,5°C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen – das heißt: die Funktion des Klimasystems im hier verwendeten Verständnis von Global Commons. Mit dem Pariser Abkommen wurde ein wichtiger Fortschritt insbesondere dadurch erreicht, dass nationale Beiträge von allen Staaten eingereicht und notifiziert wurden.

Ein weiteres Beispiel stellen die Verhandlungen im Rahmen der CBD zu den post-2020-Zielen zur Biodiversität dar. Im Jahr 2019 werden in diesem Rahmen wichtige Commons-relevante Grundsteine verhandelt. Damit wird auf wichtige klassische Elemente einer Commons-Politik aufgebaut, die bereits seit Rio 1992 völkerrechtlich anerkannt sind, wie etwa das Prinzip der gemeinsamen aber geteilten Verantwortung („common but differentiated responsibility“).

Das Anwendungsfeld für Commons-Politiken muss jedoch deutlich über Klima hinaus erweitert werden, denn viele der erbrachten Systemfunktionen globaler Umweltressourcen, die z.B. Gegenstand der AG-Arbeit waren, sind als Global Commons zu verstehen und daher nur durch eine globale Zusammenarbeit zu erreichen.

Aus zweierlei Gründen gilt es dafür den ressort- und sektorübergreifenden Austausch zu stärken: Zum einen erbringen Erfahrungen sowie Erfolge und Misserfolge in einem Bereich wichtige Impulse für andere Bereiche. Zum anderen erhöht gemeinsames Handeln die Erfolgchancen in der Umsetzung. Die zur globalen Governance von Wäldern, Ozeanen und dem Klimawandel existierenden Regime und zwischenstaatlichen Institutionen können hilfreiche Einblicke für die Entwicklung weiterer Ansätze bringen. Der Austausch bezüglich des Umgangs mit gemeinsamen Risiken, wie beispielsweise in Bezug auf mögliche Kippelemente im Erdsystem³⁰, und Chancen, zum Beispiel der Schutz der Biodiversität, stellt ebenso eine wichtige Grundlage dar, um konzertierte und kohärente Strategien und Lösungswege zu erarbeiten. Das schließt die gemeinsame Arbeit an einem wissenschaftsbasierten, politikrelevanten Commons-Verständnis ein. Darauf aufbauend sind die aktuell nur implizit und lückenhaft enthaltenen Commons-Dimensionen in der DNS stärker einzubringen. Mit Hilfe der DNS können so geeignete Commons-Politiken formuliert und in der Argumentation Zugänge für den Schutz globaler Funktionen von Naturgütern aufgezeigt werden, welche jeweils einen unterschiedlichen rechtlichen Status und unterschiedliche geographische Charakteristika aufweisen.³¹

Ansatzpunkt 2: Klare Ziele und einen handlungsleitenden Rahmen für die Erfassung und Bearbeitung der Global-Commons-Dimensionen auf regionaler und nationaler Ebene formulieren	
--	---



Eine weitere zentrale Voraussetzung für die Entwicklung einer Global-Commons-Politik ist die Formulierung von Zielen und ein handlungsleitender Rahmen, der die Ableitung von Regeln und Maßnahmen zur Erreichung der Ziele ermöglicht. Auch hierfür dienen die vereinbarten Ziele globaler Klimapolitik, das 2 Grad-Ziel und die davon abgeleiteten Rollen und Beiträge der Mitgliedsstaaten als Beispiel.

³⁰ Lenton, Held, Kriegler, Hall, Lucht, Rahmstorf & Schellnhuber (2008): Tipping elements in the Earth's climate system. In: PNAS. 105, Nr. 6, S.1786–1793.

³¹ Vgl. Anhang 1: Analyse-Matrix der AG Commons.

Ein guter Ansatzpunkt für eine Commons adäquate Zielformulierung und Rahmung ist der erwähnte Global Sustainable Development Report (GSDR), der sich eingehend mit den Global Commons auseinandersetzt.³² Die politisch hochrangige Rezeption des GSDR durch die Bundesregierung ist dafür zu stärken. Dabei sollte ein besonderes Augenmerk auf die Global Commons gelegt und ein neuer Prozess angestoßen werden, um die zentrale Rolle von Global Commons für die Agenda 2030 und die DNS deutlich stärker als bislang zu gewichten. Hierfür sollte unter anderem die sogenannte „Science Diplomacy“ stärker auch für den Schutz von Global Commons genutzt werden. Im Rahmen bereits etablierter Gremien, wie dem IPCC und dem IPBES, wurden bereits entscheidende Beiträge erbracht, um die nachhaltige Nutzung Commons-relevanter Bereiche voranzubringen.³³

Ansatzpunkt 3: Multilaterale und nationale Strukturen für die Stützung der Global-Commons-Governance (weiter-) entwickeln



Kohärente und wirksame Strukturen für die nachhaltige Nutzung und den Schutz von Global Commons zu schaffen, gehört zu den großen politischen Aufgaben im 21. Jahrhundert. Die vielgestaltigen Problemlagen, die sich aus der (Über-) Nutzung globaler Umweltressourcen wie Wasser oder Böden ergeben, werden zumeist erst in Aggregation zu einer globalen Herausforderung. Auch deshalb hat sich deren Governance zumeist durch sogenannte Regimekomplexe für unterschiedliche immanente Politikfelder auf verschiedenen Governance-Ebenen etabliert, wie etwa im Rahmen der AG-Arbeit prominent im Bereich der Wälder untersucht.³⁴

Ein internationaler Anfang in Richtung einer Stärkung der Strukturen ist ein Reformprozess, der nach der Verabschiedung der Agenda 2030 angestoßen wurde, um die bestehenden Strukturen des UN-Systems hinsichtlich ihrer Wirksamkeit für die Umsetzung der Agenda 2030 zu prüfen.³⁵ Bereits das Scientific Advisory Board von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon hatte 2016 eine enge Einbindung der Wissenschaft in die Implementierungs- und Überprüfungsprozesse der Agenda 2030 und der SDGs gefordert.³⁶ Verbunden mit der

³² Independent Group of Scientists appointed by the Secretary-General (2019): Global Sustainable Development Report. The Future is Now. Science for Achieving Sustainable Development, United Nations, New York.

³³ Ebd., S.99.

³⁴ Ebd.

³⁵ Independent Team of Advisors to the ECOSOC Bureau (2016): THE FUTURE WE WANT. THE UN SYSTEM WE NEED. ECOSOC Dialogue on longer-term positioning of UN Development System in the context of the Agenda 2030 for Sustainable Development. URL: <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/qcpr/ecosoc-dialogue-publication.pdf>. (Zugang: 28.08.2019).

³⁶ Scientific Advisory Board of the UN Secretary-General (2016): Science for Sustainable Development, Policy Brief URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000246105>. (Zugang: 26.11.2019)

Empfehlung des GSDR für die Etablierung einer VN bezogenen Plattform für eine kritisch-konstruktive Begleitung der Umsetzung der Agenda 2030³⁷ liegen drei konkrete Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung von Strukturen (auch) für die Umsetzung von Global-Commons-Politiken vor, die von der Bundesregierung mit Nachdruck unterstützt werden sollten.

Parallel ist aber auch auf nationaler Ebene die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie deutlich stärker zu nutzen, um zu einer effektiveren Regelung der natürlichen Ressourcen Grundlagen beizutragen. Richtig ist, die SDGs „in“ Deutschland umzusetzen, weil auch Deutschland vielfach Treiber nicht nachhaltiger Ressourcenverbräuche ist. Gleichzeitig müssen weitaus stärker als bislang die „mit“ und „durch“ Deutschland Dimensionen adressiert werden, weil sie zentral für erfolgreiche Commons-Politik sind, bislang allerdings noch nicht systematisch in der DNS abgebildet werden, insbesondere nicht auf der Ebene der Indikatoren. Politische/ministerielle Strukturen zum ressort- und fachübergreifenden Austausch unter übergreifenden Fragestellungen einer Global-Commons-Governance sind kaum ausgebildet. Beispielsweise sind Themen mit Commons-Bezug stärker unter einem Global Commons Framing zu adressieren, um bestehende Strukturen unter diesem Aspekt zu reflektieren und bei Bedarf Anpassungen anzustoßen.

Ansatzpunkt 4: Verstärktes Engagement und Ausgestaltung von multilateralen Prozessen zur Implementierung einer übergreifenden Commons-Agenda unter Einbindung relevanter Akteure



Die Beteiligung unterschiedlicher Akteure und das Zusammenspiel groß- und kleinräumiger Initiativen ist als eine Stärke von Global Commons Politik zu verstehen und für die Umsetzung einer Kohärenzstrategie, wie der DNS, zu nutzen. Die daraus resultierende Pluralität und Diversität bzw. eine gewachsene polyzentrische Governance ist Grundlage für das Adressieren komplexer Aufgabenbereiche und kann darüber hinaus ein breites „Ownership“ erzeugen, sowie entscheidend dazu beitragen globale demokratische Verhandlungs- und Umsetzungsprozesse Schritt für Schritt aufzubauen.

Langjährige Erfahrungen, unter anderem aus der Entwicklungszusammenarbeit, zeigen: Wirkung für den Schutz verschiedener Commons kann nur erreicht werden, wo Maßnahmen unterschiedlicher Ebenen und Sektoren in Bezug zueinander gesetzt werden. Beispielhaft dafür ist etwa die Förderung nachhaltiger Landnutzungspraktiken (Sustainable Land Management – SLM) zur Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit und Rehabilitierung degraderter

³⁷ Independent Group of Scientists appointed by the Secretary-General (2019): Global Sustainable Development Report. The Future is Now. Science for Achieving Sustainable Development, United Nations, New York.

Flächen, die in Aggregation zum Schutz der globalen Ressource „Böden“ beitragen. Die Sicherung von Landnutzungsrechten oder die Förderung kleiner und mittelständischer Unternehmensstrukturen sind nur zwei Faktoren, die dann mit Zielen großräumiger und langfristiger Strategien ineinandergreifen können.³⁸ Vergleichbares liegt in Bezug auf den Schutz und die nachhaltige Nutzung der Wälder vor.

Übergeordnet lässt sich sagen: Die Verbindung von globalen, übergreifenden Nachhaltigkeitsstrategien mit Initiativen auf bi-, multi-, und (sub-)nationaler Ebene ist insbesondere dann wirksam, wenn ein erfolgreicher Rückkopplungs- und Austauschprozess stattfindet. Zum einen müssen die übergreifenden Nachhaltigkeitsbestrebungen fortlaufend in spezifische Zusammenhänge übersetzt werden – in Deutschland beispielsweise vor der Implementierung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie auf Kohärenz überprüft werden. Zum anderen wird auf der Umsetzungsebene wichtiges Wissen über Herausforderungen und Möglichkeiten generiert, das wiederum zu Anpassungen der übergeordneten Strategien einfließen kann (etwa die Identifizierung von commons adverse vs. commons supportive actions on the ground).

Akteure in Umsetzungsprozessen für Global Commons werden darüber hinaus insbesondere durch transnationale Gremien und multilaterale Ansätze gestärkt, die etablierte Governance Strukturen mit Global-Commons-Fragen verschränken. Beispiele für solche transnationalen Gremien sind das World Committee on Food Security oder die Partnership for Regional Ocean Governance – PROG. Auf UN Ebene wird die Integration zivilgesellschaftlicher Stimmen spätestens seit dem Prozess zur Verhandlung zur post 2015 development agenda verstärkt vorangebracht.³⁹

³⁸ Sperk, Müller, Weigelt, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Davis, Prabhu (2017): One Investment, many Benefits. Soil Rehabilitation for Poverty Reduction, Food Security, Climate Change Adaptation, and Biodiversity Protection, Policy Brief; Yawson, Adu, Ason, Armah & Yengoh. (2016): Putting Soil Security on the Policy Agenda. Need for a Familiar Framework. In: Challenges, 7(2), 15.; Akhtar-Schuster & Schmiedel (2011): Artenvielfalt und Desertifikation. Landverödung in Trockengebieten. In: Lozán, Graßl, Hupfer, Karbe & Schönwiese (Hrg.) (2011): Warnsignal Klima. Genug Wasser für alle?, 3. Auflage.; Maxwell & Keith (1999): Land Tenure and Food Security: Exploring Dynamic Linkages. In: Development and Change, Vol. 30, S.825-849. Institute of Social Studies 1999.; Sanz, de Vente, Chotte, Bernoux, Kust, Ruiz, Almagro, Alloza, Vallejo, Castillo, Hebel & Akhtar-Schuster (2017): Sustainable Land Management contribution to successful land-based climate change adaptation and mitigation. A Report of the Science-Policy Interface. United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD), Bonn, Germany.; Verburg, Metternicht, Allen, Debonne, Akhtar-Schuster, Inácio da Cunha, Karim, Pilon, Raja, Sánchez Santivañez, & Şenyaz (2019): Creating an Enabling Environment for Land Degradation Neutrality and its Potential Contribution to Enhancing Well-being, Livelihoods and the Environment. A Report of the Science-Policy Interface. United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD), Bonn, Germany.

³⁹ Vgl. die jüngste Vereinbarung der UNCCD COP.14. URL: <https://www.unccd.int/sites/default/files/sessions/documents/2019-10/cop23add1%20-%20advance%20new.pdf> (Decision 5/COP.14) (Zugang: 10.10.2019)

Ansatzpunkt 5: Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Politik für die Global Commons stärken



Auch die Stärkung der Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Politik ist für einen besseren Schutz von Global Commons unerlässlich. Denn Global-Commons-Politik braucht wissenschaftlich fundierte und quantifizierbare Evidenz einerseits für das Verständnis, infolgedessen auch die Stabilisierung von Ökosystemen, und andererseits für die Analyse und Lösungsoptionen komplexer Governance-Mechanismen.

Einige Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler argumentieren, dass die bisherige Ineffektivität von Global-Commons-Politiken unter anderem darin begründet liege, dass es bisher keine klaren wissenschaftlich fundierten Zielmarken für die verschiedenen Global Commons gäbe – abgesehen vom Klimasektor.⁴⁰ Der Versuch vergleichbare Ziele für das Erdsystem aus dem Konzept der „Planetaren Grenzen“ abzuleiten und zu etablieren⁴¹ soll hier nicht vertiefend diskutiert werden. Zentral aber ist die Frage, wie die Weltgemeinschaft für die Global Commons bestehende Ansätze für die Entwicklung globaler Ziele und Rahmen – die auch untereinander in Beziehung stehen – besser nutzen kann.⁴²

Innerhalb der Agenda 2030 sind die meisten SDGs, die in Bezug auf die Erdsysteme formuliert wurden, vage und für eine Umsetzungsunterstützung nur bedingt tauglich. Zum Beispiel gibt es Aufrufe, „die Auswirkungen der Versauerung der Ozeane zu minimieren und zu bekämpfen“ oder „degradierte Wälder wiederherzustellen und die Aufforstung und Wiederaufforstung weltweit erheblich zu steigern“, die grundsätzliche Orientierung, aber kaum konkrete, auch quantitative, Vorgaben für deren Umsetzung bieten und damit der Gefahr Vorschub leisten, die SDGs als Zielsystem zu diskreditieren.

Forschung kann durch Wissen zu komplexen Wirkungszusammenhängen eine Verbesserung der Global-Commons-Governance befördern, indem zum Beispiel Empfehlungen zu den drei

⁴⁰ Luers (2018): Wanted clear targets to save the global commons. URL: <https://www.thegef.org/news/wanted-clear-targets-save-global-commons>. (Zugang: 28.08.2019).

Kenny, Snyder & Patel (2018): Measures of Global Public Goods and International Spillovers. Center for Global Development. Washington. URL: <https://www.cgdev.org/sites/default/files/measures-global-public-goods-and-international-spillovers.pdf>. (Zugang: 28.08.2019).

⁴¹ Rockström, J., Steffen, W.; Noone, K.; Persson, Å; et.al. (2009): Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity. *Ecology and Society* 14(2): 32.

Steffen, W.; Richardson, K.; Rockström, J.; Cornell, S.E.; et.al. (2015): Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. *Science* 347: 736, 1259855.

⁴² Der Global Sustainable Development Report 2019 listet „Global Commons“ als einer von sechs entry points für Transformation.

vorangegangenen Eckpunkten einer Global-Commons-Politik entwickelt werden.⁴³ Konkret sollte dazu durch eine fokussierte integrative Forschungsprogrammatische für die Global Commons – z.B. im Rahmen von FONA 4 – aufgerufen werden.

Ansatzpunkt 6: Neuartige Wege der Wissenschaftskommunikation identifizieren und nutzen, um gesellschaftliches Bewusstsein für globale Problemlagen von Naturgütern zu schärfen



Neuartige Wege der Wissenschaftskommunikation gilt es besser zu nutzen, um die Problemlagen von Naturgütern mit wichtiger Funktion für eine globale Nachhaltigkeit stärker als bislang ins gesellschaftliche Bewusstsein zu rücken und politische Möglichkeitsfenster dafür zu erkennen und nutzen zu können. Beispielhaft kann hierfür der Bezug zu den planetaren Grenzen stärker aufgegriffen werden, der in der DNS mit angelegt ist. Zugleich haben alle von der AG adressierten Einzelbereiche in jüngster Vergangenheit aufgrund teils massiver Problemlagen an Sichtbarkeit hinzugewonnen – von Waldsterben, über Hitze- und Dürreperioden mit ihren Auswirkungen auf Wasserressourcen und die Böden bis hin zur Vermüllung der Meere. Dies muss die Dringlichkeit einer effektiven Umsetzung der SDGs in, mit und durch Deutschland unterstreichen und entsprechendes politisches Handeln nach sich ziehen. Die Wissenschaft sollte hierfür im Austausch mit Journalisten wirkungsvolle Kommunikationsstrategien erarbeiten.

II. Global-Commons-Politik stärken am Beispiel von vier globalen Umweltressourcen

Aufbauend auf den vorangegangenen allgemeinen Ausführungen zur Stärkung von Global-Commons-Politik und insbesondere hinsichtlich der vorgeschlagenen Ansatzpunkte folgen nun Analysen und konkrete Empfehlungen für den besseren Schutz und eine nachhaltigere Nutzung von vier globalen Umweltressourcen und deren Funktionen nach eingeführtem Global Commons Verständnis:

1. Süßwasser
2. Wald
3. Land (Fokus Böden)
4. Meere

⁴³ International Council for Science (2017): A Guide to SDG Interactions: from Science to Implementation. International Council for Science, Paris. URL: http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers17-10/010070607.pdf. (Zugang: 15.10.2019).

1. Süßwasser⁴⁴

Selbst im relativ wasserreichen Deutschland wird mittlerweile deutlich spürbar, dass unsere Süßwasserressourcen unter erheblichen Stress geraten können. Lange Trockenperioden führen etwa zu sinkenden Pegeln von Grundwasser und Flüssen, befördern Waldbrände oder sind hauptverantwortlich für magere Ernten. Obwohl viele Wasserprobleme lokal verursacht werden, zum Beispiel Wasserverschmutzung oder -übernutzung, wird zunehmend deutlich, dass einige Ursachen außerhalb der lokalen Ebene und des Einzugsgebiets verortet sind – etwa der Klimawandel und die Zunahme globaler, wasserintensiver Konsummuster.⁴⁵ Entsprechend fehlen einem einzigen Land oder einer Region auch die Mittel und administrativen Zuständigkeiten, um solche Probleme ursächlich alleine zu lösen.

Deutlich wird dies in Ländern wie etwa Ägypten oder Pakistan. Sie sind ohnehin schon wasserarm, leiden ebenfalls unter klimabedingter Verschärfung von Trockenperioden und investieren zudem noch ihre mageren Wasserreserven etwa in Agrarprodukte für den Export, mit oftmals zweifelhafter Wertschöpfung vor Ort und für die lokale Bevölkerung. Umgekehrt ist dies eng verknüpft mit Konsummustern etwa in Europa. Zudem verschärft veraltete Wasserinfrastruktur zur Bewässerung einen ineffizienten Umgang mit Wasserressourcen. Der Druck auf die Süßwasserressourcen als Global Commons wird sich auch weiter drastisch erhöhen, wenn es keine deutlichen Veränderungen in Richtung Nachhaltigkeit gibt.⁴⁶

Die bisherigen internationalen politischen Anstrengungen entfalten indes noch keine ausreichende Wirkung in diese Richtung. Der globalen Architektur zur Governance von Süßwasser fehlt derzeit eine entsprechend mandatierte Stimme, die Regeln festlegt oder Mechanismen bereitstellt, um globale Wasserressourcen zu schützen, ein nachhaltiges Wassermanagement weltweit zu fördern und Staaten in ihren Bestrebungen zu einem universellen Zugang zu Trinkwasser und Sanitärversorgung wirkungsvoller zu unterstützen. Wasser-Governance ist auf globaler Ebene bisher durch eine Vielzahl parallel existierender und wenig koordinierter Regime und Organisationen gekennzeichnet, die unterschiedliche Aspekte abdecken.⁴⁷ So haben unterschiedliche Politikansätze zur Gestaltung internationaler

⁴⁴ Herrfahrdt-Pähle, Scheumann, Houdret & Dombrowsky (2019): Freshwater as a Global Commons. International Governance and the Role of Germany. Background report to the Science Platform Sustainability 2030. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.

⁴⁵ Herrfahrdt-Pähle, Scheumann, Houdret & Dombrowsky (2019): Freshwater as a Global Commons. International Governance and the Role of Germany. Background report to the Science Platform Sustainability 2030. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.; Conca (2006): Governing Water. In: Contentious Transnational Politics and Global Institution Building. England, MIT Press. S.123-165.

⁴⁶ Rockström, Steffen, Noone, Persson, Chapin 3rd, Lambin, Lenton, Scheffer, Folke, Schellnhuber, Nykvist, de Wit, Hughes, van der Leeuw, Rodhe, Sörlin, Snyder, Costanza, Svedin, Falkenmark, Karlberg, Corell, Fabry, Hansen, Walker, Liverman, Richardson, Crutzen & Foley (2009): A safe operating space for humanity. Nature 461, S.472–475. DOI:10.1038/461472a.

⁴⁷ Baumgartner & Pahl-Wostl (2013): UN-Water and its Role in Global Water Governance. Ecology and Society, 18(3).; Herrfahrdt-Pähle, Scheumann, Houdret & Dombrowsky (2019): Freshwater as a Global Commons.

und globaler Wasserfragen in den vergangenen Jahrzehnten versucht, die globalen Aspekte der Wasserkrise zu adressieren. Hierzu gehören auch die MDGs und die SDGs mit wasserspezifischen Zielvorgaben, diese beziehen sich jedoch wesentlich auf die nationale Ebene.

Als einer der ersten Ansätze zur Adressierung der Wechselwirkungen verschiedener wasserabhängiger Sektoren, nahm das Konzept des Integrierten Wasserressourcen-Managements (IWRM) bereits ab 1992 eine Commons-Perspektive auf mehreren Ebenen ein. Es baut a) auf der Anerkennung aller Wassernutzer/innen und wassernutzenden Sektoren einschließlich der Ökosysteme auf. Es fördert b) sektorübergreifendes Wassermanagement durch eine integrierte Planung. Und es zielt darauf ab, dass c) Institutionen, die mit der lokalen, nationalen und regionalen Bewirtschaftung der Wasserressourcen befasst sind, räumlich integriert und dadurch mehrstufig koordiniert werden.⁴⁸

Der Nexus Ansatz zur Analyse und intersektoralen Bearbeitung der Zusammenhänge wie z.B. zwischen Wasser, Nahrung und Energie, stellt einen weiteren Versuch dar, die Wechselwirkungen und gegenseitigen Abhängigkeiten verschiedener Politikbereiche zu adressieren. Er erhielt parallel zur Ausarbeitung der SDGs vor 2015 Momentum.⁴⁹ Dennoch handelt es sich hierbei um einen notwendigen, aber keinen hinreichenden Schritt, um im Sinne einer Zusammenschau Treiber und Möglichkeitsfenster in Bezug auf andere Sektoren (z.B. Energie, Landwirtschaft, aber auch Mobilität oder Tourismus) zu erfassen, und damit Synergien und Zielkonflikte zwischen den SDGs herauszustellen.

Schwachpunkt bei der Global-Commons-Politik im Wasserbereich bleiben die fragmentierten Institutionen und Prozesse. Dazu gehören auf nationaler aber auch auf globaler Ebene beispielsweise eine bessere Koordinierung der einzelnen Sektorpolitiken und –strategien. Da lokale Wassernutzung im Hinblick auf Qualität und Quantität auch globale Folgen hat, sich andererseits aber auch globale Trends, wie der Klimawandel, auf lokaler Ebene auf die Wasserressourcen auswirken, ist eine globale Wasser-Governance im Sinne eines Global Commons heute dringend geboten.

Mit Blick auf ein effektives Science-Policy-Interface gibt es gute, weiter auszubauende Ansatzpunkte. Der durchaus fortgeschrittene Stand der Diskussion im Bereich Wasser kann am Synthesebericht UN-Waters zu SDG 6 festgemacht werden, der als einziger umfassender Bericht im Rahmen des HLPF 2018 die Anstrengungen in einem Sektor in Bezug auf

International Governance and the Role of Germany. Background report to the Science Platform Sustainability 2030. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.

⁴⁸ Herrfahrdt-Pähle, Scheumann, Houdret & Dombrowsky (2019): Freshwater as a Global Commons. International Governance and the Role of Germany. Background report to the Science Platform Sustainability 2030. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.; Conca (2006): Governing Water. In: Contentious Transnational Politics and Global Institution Building. England, MIT Press, S.123-165.

⁴⁹ Siehe zum Wasser-Energie Nexus z.B. das Projekt WANDEL, das im Rahmen der BMBF Fördermaßnahme Globale Ressource Wasser (GRoW) umgesetzt wird. URL: <https://wandel.cesr.de/de/> (Zugang: 10.10.2019)

Anstrengungen in allen anderen Sektoren herausgearbeitet hat.⁵⁰ Das ist weiter und insbesondere wissenschaftsbasiert auszubauen. Leider fanden der Bericht und seine Empfehlungen in der Abschlusserklärung des HLPF 2018 keine Berücksichtigung, was eine UN-weite Umsetzung erschwert.

Konkrete Empfehlungen zur Stärkung einer Global-Commons-Politik für das Süßwassersystem:

Internationale Ebene

- ❖ **Stärkung der Strukturen** durch die Etablierung eines regelmäßig stattfindenden, zwischenstaatlichen Austauschs auf höchster Ebene des UN-Systems zu globalen Wasserfragen, der auf den Vorarbeiten von UN-Water aufbaut, aber noch einmal darüber hinaus politische Orientierungen formuliert und die Rolle von Wasser für die Umsetzung unterschiedlicher SDGs betont. Die im Rahmen des HLPF vorgesehenen dreistündigen Gespräche, alle drei bis vier Jahre (für SDG 6 erstmals in 2018), sind dafür nicht ausreichend. Für das Jahr 2021 ist ein hochrangiger Austausch zu Wasser in der UN Generalversammlung vorgesehen und in 2023 lädt der UN-Generalsekretär zu einer mehrtägigen Konferenz zur Zwischenbetrachtung der Umsetzung der Internationalen Wasserdekade 2018-2028 ein. Diese Veranstaltungen sind ein wichtiger Grundstein für einen regelmäßigen Austausch der UN Mitgliedsstaaten. Ihre Wirksamkeit kann jedoch erst anhand eines zielgerichteten Dialogs und konkreter Ergebnisse bemessen werden.⁵¹
- ✖ Eine neue, unabhängige Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Politik, wie von UNSGAB (United Nations Secretary-Generals' Advisory Board on Water & Sanitation) vorgeschlagen, sollte konsequent von der Bundesregierung eruiert und gefördert werden. Ein solches Netzwerk könnte auch jährliche Berichte zum Status und zur Nutzung der Wasserressourcen auf lokaler, grenzüberschreitender und globaler Ebene verfassen. Auf diese Weise würde der Wissenstransfer erweitert und für die politischen Entscheidungsträger nutzbar gemacht. Ideale Anknüpfungspunkte sind hierzu die im Rahmen der Umsetzung der UNEA 3-Resolution geschaffene World Water Quality Alliance,⁵² die sowohl Wissenschaft als auch Regierungen, UN und andere internationale Organisationen vereint, ergänzt um weitere Themenfelder wie

⁵⁰ UN (2018): Sustainable Development Goal 6. Synthesis Report on Water and Sanitation, New York. URL: https://www.unwater.org/app/uploads/2018/12/SDG6_SynthesisReport2018_WaterandSanitation_04122018.pdf. (Zugang: 15.10.2019).

⁵¹ In der Hintergrundstudie zu Wasser werden dafür verschiedene Vorschläge dargestellt, z.B. Ideen zu einer UN Wasserkommission oder zum Nutzen bestehender Prozesse, z.B. im Rahmen des UNECE Übereinkommens zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen. Siehe Herrfahrdt-Pähle, Scheumann, Houdret & Dombrowsky (2019): Freshwater as a Global Commons. International Governance and the Role of Germany. Background report to the Science Platform Sustainability 2030. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.

⁵² United Nations Environment Programme (2017): UNEP/EA.3/Res.10 Resolution of the third session of the United Nations Environment Assembly of the United Nations Environment Programme. Nairobi.

z.B. das Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation der WHO/UNICEF.

Nationale Ebene

- ➔ Mit Blick auf Strukturen und Akteure hat sich zudem Bonn - neben Stockholm, als dem Multi-Stakeholder-Zentrum für Wasserfragen - weltweit viel Anerkennung als Plattform hochrangiger internationaler Konferenzen zu Wasserthemen erworben. Insbesondere zwischen 2001 (Süßwasserkonferenz) und 2011 (Nexus-Konferenz) sowie dem Petersberger Prozess zu grenzüberschreitendem Gewässermanagement (bereits 1998). Dieses Momentum ist wiederzubeleben und die Bundesregierung könnte dadurch Verantwortung für eine tragende Säule der Global Commons übernehmen.
- ❖ ○ Thematisch prioritär sollten durch gestärkte Strukturen und Prozesse neben Fragen zur Wassermenge (Verfügbarkeit und Nutzung) durch die Agenda 2030 verstärkt auch Fragen der Wasserqualität als zentrale **Commons-Dimension** der Ressource Wasser adressiert werden. Dabei gilt es, auch wichtige globale Trends, wie den Einfluss des Klimawandels oder internationaler Handelsströme, auf die Wasserressource in der Politikgestaltung stärker zu berücksichtigen. Viele Länder können diese Herausforderungen nicht alleine bewältigen; die Unterstützung internationaler aber auch bilateraler Aktivitäten durch deutsche Institutionen ist daher weiterhin notwendig. Auch die Umsetzung der UNEA 3-Resolution zum Kampf gegen Wasserverschmutzung für den Schutz und die Wiederherstellung wasserbasierter Ökosysteme ist richtungsweisend für eine verbesserte Kooperation und Unterstützung von Staaten zu Wasserqualitätsfragen.⁵³ Die zeitnahe Umsetzung der Resolution ist nun ausschlaggebend. Neben dem internationalen Engagement sollte Deutschland beispielgebend vorangehen und die beiden wasserbezogenen Off-Track Indikatoren der DNS nun mit Nachdruck angehen.⁵⁴

2. Wald⁵⁵

Auch das Ökosystem Wald wird massiv und zunehmend durch das Handeln des Menschen übernutzt und zerstört – mit abermals verheerenden Folgen für den Menschen selbst. In Deutschland etwa lösen lange Trockenperioden vermehrt große Waldbrände und Schädlingsbefall aus. Die existenzielle Bedrohung des Ökosystems und deren Folgen für den Menschen verdeutlicht insbesondere ein globaler Blick auf den Wald.

⁵³ Ebd.

⁵⁴ Taube (2019): Interview mit Prof. Friedhelm Taube zur Belastung von Gewässern. Wissenschaftsplattform Nachhaltigkeit 2030. URL: <https://www.wpn2030.de/interview-konsultation-frage-1/>. (Zugang: 15.10.2019)

⁵⁵ Pokorny, Sotirov, Kleinschmit & Kanowski (2019): Forests as a Global Commons. International governance and the role of Germany. Background report to the Science Platform Sustainability 2030, Freiburg.

Gegenwärtig gehen jedes Jahr 13 Millionen Hektar Wald als Folge von menschlicher Nutzung und Klimawandel verloren. Zum Vergleich: Deutschland hat nach den Ergebnissen der Bundeswaldinventur 2012 eine Waldfläche von ca. 11,4 Mio. Hektar.⁵⁶ Gleichzeitig werden immer mehr Trockengebiete zu Wüstengebieten (derzeit 3,6 Milliarden Hektar). Beide Prozesse verstärken sich zudem gegenseitig.⁵⁷

Wälder sind existenziell für den Erhalt verschiedener Ökosysteme, fungieren als direkte und indirekte Nahrungs- und Materialquelle für den Menschen und haben generell eine hohe sozio-ökonomische Bedeutung. Folglich geht deren Zerstörung einher mit der Zerstörung von Lebensgrundlagen und Forcierung von Konflikten – und oft werden ohnehin gefährdete Gruppen dadurch noch weiter unter Druck gesetzt.⁵⁸

Eine konsequentere Global-Commons-Politik wird auch hier unerlässlich sein, um das Ökosystem Wald nachhaltig zu stabilisieren. Die Herausforderungen sind riesig, insbesondere da die Nutzung von Waldflächen oftmals durch Machtverhältnisse, unterschiedliche Wertbeimessungen und Prioritäten auf unterschiedlichen Ebenen gekennzeichnet ist und dies zu vielfältigen Konflikten führt.

Eine relative Stärke globaler Waldpolitik besteht darin, dass es trotz nationaler Souveränität der Wälder bereits eine große Anzahl internationaler, waldbezogener Strukturen und Prozesse gibt. Die Wirksamkeit dieser Arrangements gilt es stetig zu verbessern. Mit Bezug auf diesen „weichen“, aber vorhandenen globalen „Regimekomplex“, könnten andere globale Umweltressourcen insoweit lernen, wie im Sinne polyzentrischer Governance ein Themenfeld grundsätzlich im Sinne von Global Commons politisch adressiert werden kann. Konkret wäre es etwa für eine weitere Institutionalisierung globaler Wasserpolitik hilfreich zu vergleichen, ob und inwieweit Elemente aus der Waldpolitik übertragen werden könnten – dort insbesondere mit Blick auf einen fehlenden zwischenstaatlichen Kern.

Mit Bezug auf Deutschland gilt es insbesondere dem Anspruch der DNS gerecht zu werden und die „durch“ Deutschland Dimension stärker für den Wald umzusetzen.⁵⁹ Denn auch progressive Aktionsprogramme⁶⁰ können nur wenig angesichts von Handelsabkommen ausrichten, welche Anreize für ressourcenvernichtende Wirtschaftsweisen setzen.⁶¹ Diese

⁵⁶ Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2017): Waldbericht der Bundesregierung 2017. S.32. URL:

https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/Waldbericht2017Langfassung.pdf?__blob=publicationFile. (Zugang: 15.10.2019).

⁵⁷ United Nations (2019): Sustainable Development Goal 15: Life on Land. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/biodiversity/>. (Zugang: 28.08.2019).

⁵⁸ Angelsen, Jagger, Babigumira, Belcher, Hogarth, Bauch, Börner, Smith-Hall & Wunder (2014): Environmental income and rural livelihoods. A global-comparative analysis. *World Development* 64, S.12–28.

⁵⁹ Pokorny, Sotirov, Kleinschmit & Kanowski (2019): Forests as a Global Commons. International governance and the role of Germany. Background report to the Science Platform Sustainability 2030, Freiburg.

⁶⁰ Pokorny, Sotirov, Kleinschmit & Kanowski (2019): Forests as a Global Commons. International governance and the role of Germany. Background report to the Science Platform Sustainability 2030, Freiburg.

⁶¹ Vgl. die jüngste G7 Positionierung zum Amazonas. Diese, letztlich ineffektive Initiative zeigt mit aller Deutlichkeit auf, dass die Nutzung und der Schutz von Commons noch deutlich zu stärken ist.

Herausforderungen müssen konsequenter benannt werden und Lösungen gemeinsam mit den Partnerländern entwickelt werden.

Auch für eine wissenschaftlich fundierte und nachhaltige Waldpolitik liegt bereits ein weitreichendes Spektrum an Informationen und Daten vor. Eine verstärkte Forschung zu den Nutzungsbedingungen unter den Vorgaben einer Global-Commons-Politik ist zu stärken und Forschung sollte – insbesondere auch in internationaler Kooperation – in enger Kooperation mit der Zivilgesellschaft und Akteuren aus verschiedenen Sektoren vorangebracht werden.

Zur Stärkung einer Global-Commons-Politik für das Ökosystem Wald gibt die Wissenschaftsplattform Nachhaltigkeit 2030 folgende konkrete Empfehlungen:

Internationale Ebene

- ❖ Den internationalen Waldregime-Komplex nutzen und durch eine Stärkung und Neuordnung der bestehenden Elemente und ihrer Koordination weiterentwickeln. Damit können weitere und oftmals wirkungsvollere Institutionen und Regelungen (etwa Convention on Biological Diversity, UN Framework Convention on Climate Change, International Arrangement on Forests oder Global Timber Legality Regime) synergetischer wirken. Um Potenziale auszuschöpfen, bietet sich etwa die Einrichtung multi-institutioneller Task-Forces an.
- ➡ Mit Bezug auf Prozesse und Akteure sollten öffentlich-private Partnerschaften und privatwirtschaftliche Governance gefördert werden, und zwar innerhalb eines starken staatlichen Regelungsrahmens, um private Handlungen für eine Global-Commons-Politik einzubinden, anstatt dieser zuwider zu laufen. Die „New York Declaration“⁶² etwa bietet eine Plattform für die nationale und subnationale Regierungsführung lokaler Gemeinschaften.

Nationale Ebene

- ➡ Die vorhandenen bilateralen Verbindungen zwischen Deutschland und relevanten Drittstaaten besser nutzen, um den Schutz der globalen Funktionen von Wäldern in Partnerschaft voranzubringen und die „durch“ Deutschland Dimension stärker für den Wald umzusetzen.⁶³
- ⇔ Die aktuelle Aufmerksamkeit für die Wälder ist zu nutzen, um gemeinsam mit den Partnerländern – und insbesondere den walddreichen Ländern der Erde – eine geteilte Verantwortung für die Wälder im Sinne einer Global-Commons-Politik voranzubringen.

⁶² New York Declaration on Forests. Global Platform, URL: <https://nydfglobalplatform.org/>. (Zugang: 15.10.2019).

⁶³ Pokorny, Sotirov, Kleinschmit & Kanowski (2019): Forests as a Global Commons. International governance and the role of Germany. Background report to the Science Platform Sustainability 2030, Freiburg.

3. Land (Fokus: Böden)⁶⁴

Eine weitere unentbehrliche Lebensgrundlage des Menschen ist das „Land“. Und zwar begriffen als ein hochkomplexes lebenserhaltendes und lebensenthaltendes System. Nach Definition des UNCCD etwa ist Land: „das terrestrische bioproduktive System, das Boden, Vegetation und andere Biotopa und die ökologischen und hydrologischen Prozesse umfasst“.

Die Wissenschaftsplattform Nachhaltigkeit 2030 hat sich in ihrer Arbeit zu Global Commons mit einer Komponente von Land befasst, dem eine besondere Bedeutung für Nachhaltigkeit zukommt: den Böden. Denn er ist ein evolutionäres Produkt von Millionen von Jahren und kaum erneuerbar. Böden sind in den letzten hundert Jahren durch veränderte Lebens- und Wirtschaftsweisen erheblich beeinträchtigt worden.

12 Millionen Hektar Nutzfläche (135-mal so groß wie Berlin) werden jährlich allein durch Wüstenbildung und Dürre unfruchtbar, mit verheerenden Folgen für die weltweite Ernährungssicherung.⁶⁵

Im Kern dieser Entwicklung steht dabei, dass Land wirtschaftlich, politisch und sozial in enormem Maße umkämpft ist. Als vom Menschen nutzbare und genutzte Gebiete und Gelände. Seit der Sesshaftwerdung beanspruchen Menschen Land als Besitz, vererben es, teilen es auf, handeln mit ihm und kämpfen darum. Zudem ist die Landnutzung immer weiter intensiviert worden. Menschliche Handlungen sind also direkt über den Landnutzungswandel, aber auch indirekt, bspw. über den Klimawandel, als Haupttreiber für die Degradierung der Ressource Land und ihrer Bestandteile.

Trotz der engen Verknüpfung von Land und Besitz – und also einer hochgradig differenzierten Einflussnahme auf das Ökosystem Boden– gibt es globale Anstrengungen und Strukturen zu seinem Schutz. Gerade hier ist ein Commons-Begriff und eine entsprechende Management- und Nutzungsrechtsgestaltung von hoher Bedeutung, um den alarmierenden Trends entgegen zu wirken. Schon lange vor der Verabschiedung der Agenda 2030 etwa wurde die zentrale Rolle der Bodenressourcen und ihrer Bewirtschaftung als Grundlage für das Erreichen aller drei Konventionen des ersten Erdgipfels in Rio de Janeiro 1992 betont. Seither ist der Schutz des Bodens politisch als gemeinsame globale Aufgabe, also als Global Commons, anerkannt.

Die jüngste, international anerkannte Rahmung für den Schutz fruchtbarer Böden und biologischer Vielfalt bietet das Ziel der Landdegradationsneutralität (LDN). Es ist im Ergebnisdokument „The Future We Want“ des Rio+20-Gipfels enthalten und wurde von zahlreichen Akteuren an der Schnittstelle Wissenschaft – Politik auf internationaler Ebene

⁶⁴ Eser (2019): Biodiversity and Soil as Global Commons. International Governance and the Role of Germany. Background report to the Science Platform Sustainability 2030, Tübingen.

⁶⁵ UNCCD (United Nations Convention to Combat Desertification) (2014): Desertification: The Invisible Frontline.

aufgegriffen, um dessen Umsetzung voranzubringen.⁶⁶ Auch die 2016 überarbeitete Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie bezieht sich darauf. Die DNS beinhaltet mehrere Indikatoren zur Bewirtschaftung der Landressourcen, aber sie bringt sie noch nicht systematisch mit dem Erreichen einer Landdegradationsneutralität in Verbindung. Die wissenschaftlichen Empfehlungen, u.a. des Science Policy Interfaces des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung (UNCCD SPI) enthalten wichtige Anknüpfungspunkte für die regionale und nationale Umsetzung der LDN. Unter anderem wurde ein Conceptual Framework for LDN entwickelt⁶⁷ und 2017 auf der UNCCD-Versammlung der Mitgliedstaaten (UNCCD COP.13) unterstützt (Decision 18/COP 13). Der Leitfaden bietet vielen Ländern eine Hilfestellung bei der Entwicklung ihrer Umsetzungsprogramme zum Erreichen einer Landdegradationsneutralität. Auf der jüngsten UNCCD Konferenz der Mitgliedstaaten wurden zudem einige wichtige Vereinbarungen getroffen, die weitere Möglichkeitsfenster bieten, um die regionale, nationale und subnationale Umsetzung voranzubringen.⁶⁸

Vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen haben sich gute Ansätze zur Einbindung relevanter Akteurs- und Nutzer/innengruppen im Rahmen von transnationalen Gremien, wie dem World Committee on Food Security, herausgebildet, die auch beispielgebend für andere Global Commons sein können. Insbesondere dann, wenn unter konfliktreichen Rahmenbedingungen weiterführende Schritte in Richtung auf einen nachhaltigeren Umgang mit den natürlichen Ressourcen, inklusive ihrer Commons Funktionen, herausgearbeitet und umgesetzt werden müssen.

Zur Stärkung einer Global-Commons-Politik für Land gibt die Wissenschaftsplattform Nachhaltigkeit 2030 folgende konkrete Empfehlungen:

Nationale Ebene

-  Das global vereinbarte Ziel der Landdegradationsneutralität (LDN) als handlungsleitendes Konzept für die Umsetzung aller landbezogenen Fragen im

⁶⁶ Sanz, de Vente, Chotte, Bernoux, Kust, Ruiz, Almagro, Alloza, Vallejo, Castillo, Hebel & Akhtar-Schuster (2017): Sustainable Land Management contribution to successful land-based climate change adaptation and mitigation. A Report of the Science-Policy Interface. United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD), Bonn, Germany.; Verburg, Metternicht, Allen, Debonne, Akhtar-Schuster, Inácio da Cunha, Karim, Pilon, Raja, Sánchez Santivañez, & Şenyaz (2019): Creating an Enabling Environment for Land Degradation Neutrality and its Potential Contribution to Enhancing Well-being, Livelihoods and the Environment. A Report of the Science-Policy Interface. United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD), Bonn, Germany.; Orr, Cowie, Castillo Sanchez, Chasek, Crossman, Erlewein, Louwagie, Maron, Metternicht, Minelli, Tengberg, Walter & Welton (2017): Scientific Conceptual Framework for Land Degradation Neutrality. A Report of the Science-Policy Interface. United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD), Bonn, Germany.

⁶⁷ Orr, Cowie, Castillo Sanchez, Chasek, Crossman, Erlewein, Louwagie, Maron, Metternicht, Minelli, Tengberg, Walter & Welton (2017): Scientific Conceptual Framework for Land Degradation Neutrality. A Report of the Science-Policy Interface. United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD), Bonn, Germany.

⁶⁸ Convention to Combat Desertification (Hrg.) (2019): Report of the Conference of the Parties on its fourteenth session, held in New Delhi, India, from 2 to 13 September 2019. URL: <https://www.unccd.int/sites/default/files/sessions/documents/2019-10/cop23add1%20-%20advance%20new.pdf>. (Zugang: 05.11.2019).

Rahmen der Deutschen Nachhaltigkeit etablieren. Dazu gehören alle Ziele, Maßnahmen und Aktivitäten, die Auswirkungen auf die Erreichung von LDN haben, wie etwa Bodenversiegelung.

- ○ ➡ ❖ In Deutschland vorangehen und eine „Kommission Land“ einsetzen (sektorübergreifend und mit mehreren Akteuren), um die Umsetzung von LDN im Inland auf integrierte Weise zu begleiten und zu fördern.
- ○ ➡ ❖ Eine „Strategie Land“ entwickeln, um abteilungsübergreifend und als Global-Commons-Aufgabe zur weiteren Förderung von LDN beizutragen (denn Land geht über das SDG 15 hinaus) und dabei auch die globalen Dimensionen beachten.

Internationale Ebene

- ✖ Interaktionen fördern zwischen bestehenden wissenschaftlichen Communities in den Bereichen Boden, Biodiversität und Land, um breitere landbezogene, ökologische und sozioökonomische Fragen zu bearbeiten und damit die entsprechende wissenschaftliche Grundlage zur Umsetzung einer „Strategie Land“ im globalen Kontext zu schaffen.

4. Meere⁶⁹

Globale Überfischung, Nutzung und Veränderungen der Küstenregionen, Plastikmüll in allen Bereichen des Ozeans, massenhaft sterbende Korallen und Todeszonen durch Sauerstoffmangel: Auch das Ökosystem Meer und das Leben darin steht durch menschliches Handeln unter enormen Stress – was auf die Dauer den Menschen selbst existenziell bedroht.

Etwa für die Regulierung des Klimas spielen Meere eine zentrale Rolle. Sie wechselwirken in komplexer Weise mit der Atmosphäre. Auf verschiedenen weiteren Wegen führt die Belastung der Meere zu gravierenden Problemen für den Menschen. Denn er nutzt das Meer als Quelle für Nahrung und Erholung sowie in unterschiedlichster Weise als wirtschaftliche Ressource (etwa Fischerei, Schifffahrt, Rohstoffabbau- und Energieindustrie, Tourismus). Beispiel Fischerei: Weltweit werden jährlich rund 80 Millionen Tonnen aus Ozeanen gefischt, der Wert des jährlichen Fischfangs beträgt rund 115 Milliarden US-Dollar. Die Weiterverarbeitung zu verschiedenen Fischprodukten, die ebenfalls verkauft werden, erhöht die Wertschöpfung in der Fischereiindustrie weiter.⁷⁰

Zudem verbindet das Meer den Menschen auf vielfältigste Weise: Etwa Küsten, Kulturen oder Erdteile, arme und reiche Gesellschaften sowie ihr jeweiliger Umgang mit dem Meer

⁶⁹ Abhold & Hoffmann (2019): Ocean as a Global Commons: International Governance and the Role of Germany. Contributions by McGlade, Krüger & Stelljes. Background report to the Science Platform Sustainability 2030. Ecologic Institut, Berlin.

⁷⁰ WOR (World Ocean Review) (2015): Der nachhaltige Umgang mit unseren Meeren – von der Idee zur Strategie (WOR4). URL: <https://worldoceanreview.com/wor-4/>. (Zugang: 15.10.2019).

erzeugen maßgebliche Wechselwirkungen untereinander, zum Beispiel durch die Nutzung der Meere als Verkehrswege oder als geteilte primäre Nahrungsquelle.

Weil der Ozean ein globales System ist und anders als die drei vorgenannten Global-Commons-Bereiche auch direkter in seinen globalen Dimensionen verstanden werden kann, gibt es hier eine lange Tradition der globalen Governance der Meere. Das setzt sich auch in der Benennung von SDG 14 zu den Meeren im Rahmen der Agenda 2030 direkt fort: als ein Ökosystem, dessen Schutz besondere Aufmerksamkeit und eine verbesserte globale Governance erfordert. Trotz des erhöhten Bewusstseins ist die Steuerung der Weltmeere und ihrer Stabilität jedoch weitgehend uneinheitlich und wenig effektiv. Die Steuerung wird herausgefordert durch ein hohes Maß an Fragmentierung in viele unterschiedliche Managementebenen, geografische Gebiete und Sektoren des Seeverkehrs.⁷¹

Diese Fragmentierung wird durch mannigfaltige Faktoren verursacht, etwa durch die Einteilung der Ozeane in verschiedene Zonen, den begrenzten Geltungsbereich regionaler Abkommen oder den Mangel an Konkretisierung im Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (UNCLOS), als eines der wichtigsten globalen Mechanismen zum Schutz der Ozeane. Darüber hinaus führt die Aufteilung des Managements in verschiedene Sektoren dazu, dass Akteure und Institutionen nicht ausreichend miteinander interagieren. Zum Beispiel werden militärische Aktivitäten innerhalb des Meeres von Seebehörden verwaltet, während Fischerei und Aquakultur von den Behörden für Landwirtschaft und Ernährung und Abfallentsorgung auf See von den Umwelt- oder Seebehörden verwaltet werden.⁷²

Dieser Fragmentierung gilt es entgegenzuarbeiten, und eine globale Zusammenarbeit, die die Zusammenhänge des Meeres in vollem Umfang berücksichtigt, gilt es zu stärken.

Zur Stärkung einer Global-Commons-Politik für das Ökosystem Meer gibt die Wissenschaftsplattform Nachhaltigkeit 2030 folgende konkrete Empfehlungen:

Internationale Ebene

-  Entwicklung unterstützen eines Instruments unter dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (UNCLOS) zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt der Meere in Gebieten außerhalb der nationalen Gerichtsbarkeit bis 2020 (biodiversity beyond national jurisdiction - BBNJ)
-  Ozeanperspektiven integrieren in etablierte Prozesse auf der Treiberseite, wie etwa der Bereich Landwirtschaft und Klima – etwa durch Unterstützung der Ocean

⁷¹ Bernal (2015): State ocean strategies and policies for the open ocean. In: Smith et al. (Hrg.): Routledge Handbook of Ocean Resources and Management. Routledge: New York, New York.; Abhold & Hoffmann (2019): Ocean as a Global Commons: International Governance and the Role of Germany. Contributions by McGlade, Krüger & Stelljes. Background report to the Science Platform Sustainability 2030. Ecologic Institut, Berlin.

⁷² WBGU (2013): Flagship Report- World in Transition. Governing the Marine Heritage.; Abhold & Hoffmann (2019): Ocean as a Global Commons: International Governance and the Role of Germany. Contributions by McGlade, Krüger & Stelljes. Background report to the Science Platform Sustainability 2030. Ecologic Institut, Berlin.

Declaration, die eine engagierte Zusammenarbeit zur Verbindung von UNFCCC und dem Schutz der Ozeane fordert.

- ○ Neuere Entwicklungen und deren Auswirkungen, wie etwa der des Tiefseebergbaus⁷³ sollten unter einem Commons Framing analysiert und entsprechend geregelt werden.

Europäische Ebene

- ➡ Aufbau auf dem starken Mandat Deutschlands in Europa, etwa über die Gemeinsame Fischereipolitik (GFP). Deutschland könnte die Entwicklung der GFP in eine nachhaltige Richtung unterstützen und sich insbesondere für das Verbot verschwenderischer und destruktiver Fischereitechniken einsetzen (d. h. solche, die ein hohes Maß an Beifang erzeugen und den Lebensraum Meeresboden schädigen).
- ➡ Anstrengungen verstärken zur Bekämpfung von Überfischung und nicht nachhaltigen Fischereipraktiken in Schlüsselforen wie dem Fischereiausschuss (COFI), einem Untergremium der FAO (Food and Agricultural Organization)

Nationale Ebene

- ➡ Konsequente Umsetzung des Europäischen Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie) mit dem Ziel, die Verschmutzung einzudämmen und die nachhaltige Nutzung des Küstenraums und angrenzenden Meeren und des Ozean einzufordern.

⁷³ Christiansen, S.; Ginzky, H. Singh, P.; Thiele, T. (2018): The International Seabed – The Common Heritage of Mankind, IASS Policy Brief, July 2018.

Danksagung

Nachfolgende Expertinnen und Experten haben im AG Prozess mitgewirkt und waren als Impulsgeber/in bzw. Reflektionspartner/in der Themenbereiche aktiv. Die AG Global Commons und der gesamte Lenkungskreis dankt den nachfolgend aufgeführten Personen recht herzlich für das Engagement und die wertvollen Beiträge und freut sich auf kommende Gelegenheiten zur Zusammenarbeit.

Akad. Grad	Vorname	Nachname	Institution
Dr.	Mariam	Akhtar-Schuster	Deutsche IPBES-Koordinierungsstelle
Dr.	Katrin	Böhling	Technische Universität München
Dr.	Sabine	Christiansen	IASS Potsdam
Dr.	Ursula	Eid	Politikerin
Dr.	Hannes	Etter	Deutsches Zentrum für Luft und Raumfahrt e.V. – DLR
	Uwe	Fritsche	IINAS GmbH - Internationales Institut für Nachhaltigkeitsanalysen und –strategien
Prof.	Tobias	Haller	Universität Bern, Zentrum für nachhaltige Entwicklung und Umwelt
Dr.	Holger	Hoff	Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung, Research Domain "Earth System Analysis" Stockholm Environment Institute
Dr.	Susanne	Koch	Technische Universität München
Dr.	Annika	Kramer	adelphi
	Oliver	Lorenz	G410 Global Policy, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Dr.	Ingeborg	Niestroy	IASS Potsdam
	Sebastian	Unger	IASS Potsdam

wissenschaftsplattform nachhaltigkeit 2030

Über die wpn2030

Die Wissenschaftsplattform Nachhaltigkeit 2030 ist ein zentraler Ort der Wissenschaft, an dem sie drängende Fragen der Nachhaltigkeitspolitik reflektiert und diskutiert – im Austausch mit Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Wissen für Nachhaltigkeit wird dort zusammengetragen und weitergetragen, insbesondere im Hinblick auf die Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Die Plattform arbeitet unabhängig und ist systematisch eingebunden in den offiziellen politischen Steuerungs-, Dialog- und Umsetzungsprozess der Agenda 2030. Träger der Plattform sind SDSN Germany, DKN Future Earth und das IASS Potsdam

Mitglieder des Lenkungskreises

Günther Bachmann, Marianne Beisheim, Jetta Frost, Jörg Hacker, Reiner Hengstmann, Thomas Holtmann, Adolf Kloke-Lesch (ex officio), Stephan Lessenich, Kai Lindemann, Karsten Löffler, Ursula Mathar, Dirk Messner (Co-Vorsitzender), Klaus Milke, Alexander Müller, Patrizia Nanz (Co-Vorsitzende), Jürgen Renn, Ulrike Schell, Falk Schmidt (ex officio), Dennis Snower, Sebastian Sonntag (ex officio), Olaf Tschimpke, Martin Visbeck (Co-Vorsitzender), Markus Vogt, Joachim von Braun, Hilmar von Lojewski, Marion Weissenberger-Eibl

VSidP

Prof. Dirk Messner
Prof. Patrizia Nanz
Prof. Martin Visbeck

Kontakt

Geschäftsstelle Wissenschaftsplattform Nachhaltigkeit 2030
Dr. Falk Schmidt, Leiter Geschäftsstelle
c/o Institute for Advanced Sustainability Studies e.V. (IASS Potsdam)
Berliner Str. 130, 14467 Potsdam
Tel.: +49-331-28822-456
info.wpn2030@iass-potsdam.de
www.wpn2030.de
twitter.com/wpn2030

Wissenschaftliche Trägerorganisationen der wpn2030



wpn2030.de

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung